

Vergaderjaar 2023–2024

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 485

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2024

Alle werkenden in Nederland hebben recht op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Dat geldt voor zowel werkenden in vaste dienst als flexwerkers en arbeidsmigranten. Zoals uit de Arbovisie 2040¹ blijkt, is het streven van het kabinet dat er geen mensen meer overlijden door slechte arbeidsomstandigheden («zero death»). Het aantal mensen dat in Nederland door hun werk jaarlijks overlijdt (ca. 4.000) of ziek wordt (5,7% verzuim in 2023) is onaanvaardbaar hoog. Het aantal arbeidsongevallen en ziekten door en op het werk moet significant dalen. Dat vraagt meer aandacht voor preventie. Hier horen wat mij betreft ook meer meldingen en beter zicht op arbeidsongevallen bij.

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft op 10 oktober 2023 het rapport «Focus op onveilige arbeidsomstandigheden» gepubliceerd. De vaste Kamercommissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft om een beleidsreactie op dit rapport verzocht. Met deze brief kom ik aan dit verzoek tegemoet.

De AR geeft aan dat de aanleiding voor het onderzoek tweeledig is. Enerzijds de vele slachtoffers; jaarlijks ongeveer 200.000 slachtoffers van een arbeidsongeval², waarvan ongeveer 60 dodelijke slachtoffers.³ Daarnaast ziet de AR concrete signalen dat in het toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet mogelijk ruimte voor verbetering is.

Het doet mij goed dat de AR positief is over de werkwijze van de Arbeidsinspectie. De AR oordeelt dat de afweging die de Arbeidsinspectie maakt bij de keuzes wat zij wel en niet doet transparant en onderbouwd is. Dit geldt voor haar werkwijze bij actief én reactief toezicht. Het geldt ook voor de gebruikte opvolgingscriteria, het proces en de informatiesys-

¹ Kamerstukken II, 25 883 nr. 477, Arbovisie 2040 en kabinetsreactie op SER-advies

² CBS 2023: Het totaal aantal werkenden met en zonder verzuim.

³ Arbeidsinspectie 2023a.

temen. Ik ben blij met dit oordeel over de werkwijze van de Arbeidsinspectie.

De AR ziet twee belemmeringen voor effectief toezicht door de Arbeidsinspectie:

1. Ondermelding van het aantal meldingsplichtige arbeidsongevallen;
2. Door de gehanteerde manier van registreren is er minder goed zicht op bedrijven die meermaals de wet overtreden.

In mijn reactie ga ik afzonderlijk in op deze twee punten. Daarbij geef ik eerst de bevindingen van de AR weer en daarna mijn reactie.

1. Ondermelding meldingsplichtige arbeidsongevallen

De werkgever is primair verantwoordelijk voor de gezondheid en veiligheid op de werkvloer. Toezicht en handhaving op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet vormen het sluitstuk. Eén van de taken van de Arbeidsinspectie is het onderzoeken van arbeidsongevallen. Arbeidsongevallen die leiden tot ziekenhuisopname, blijvend letsel of overlijden van het slachtoffer moeten volgens de Arbeidsomstandighedenwet (art. 9) direct door de werkgever worden gemeld bij de Arbeidsinspectie.

Bevindingen van de AR

Volgens de AR heeft de Arbeidsinspectie in haar onderzoek naar ondermelding en redenen voor ondermelding uit 2021 geschat dat ongeveer 50% van de meldingsplichtige ongevallen niet wordt gemeld. De AR merkt op dat het percentage niet gemelde ongevallen hoger kan liggen met een bovengrens van 71%. De AR oordeelt dat arbeidsongevallen die niet gemeld worden een belemmering vormen voor effectief toezicht door de Arbeidsinspectie op veilige en gezonde arbeidsomstandigheden. En de AR geeft aan dat het niet melden een verhoogd risico is voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zoals uitzendkrachten en arbeidsmigranten.

De AR merkt op dat de Arbeidsinspectie werkgevers die niet of te laat melden een boete oplegt. De maximale boete is in 2013 verhoogd van € 4.500 naar € 50.000 voor werkgevers met meer dan 500 werknemers. De AR constateert dat de Arbeidsinspectie deze maximale boete van € 50.000 in de praktijk zelden oplegt (drie keer in zeven jaar tijd).

Reactie op ontvangst meldingen en ondermelding

Cijfers over het «niet-melden van ongevallen door werkgevers» en boetes

De AR stelt terecht dat werkgevers veel ongevallen niet bij de Arbeidsinspectie melden, terwijl ze daartoe wél verplicht zijn. De Arbeidsinspectie schat in dat iets meer dan 50% van arbeidsongevallen niet gemeld wordt. De Arbeidsinspectie baseert deze schatting op een vergelijking van de data van geregistreerde arbeidsongevallen in het Letsel Informatie Systeem (LIS) van VeiligheidNL, de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) en bij de Arbeidsinspectie gemelde ongevals meldingen. De AR geeft aan dat misschien wel 71% van de ongevallen niet gemeld wordt. Dit is een bovengrens gebaseerd op informatie uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden. Het belangrijkste wat mij betreft is dat de ondermelding zeer hoog is en significant moet verbeteren. Ik ga hier verderop in de brief uitgebreider op in.

De Arbeidsinspectie heeft de afgelopen zeven jaar ruim 1.600 keer boetes opgelegd voor het niet melden van een ongeval. Het gaat om bedrijven of instellingen met (aanzienlijk) minder dan 500 medewerkers. De opgelegde boetes zijn lager dan het maximale boetebedrag. De beleidsregel

boeteoplegging schrijft een percentuele correctie voor bij bedrijven van verschillende omvang.⁴ De verhoogde boete kan alleen opgelegd worden aan bedrijven of instellingen met 500 werknemers of meer en wanneer het ongeval niet meer kan worden onderzocht door de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie geeft aan dat de maximale boete van € 50.000 de afgelopen zeven jaar slechts drie keer is opgelegd. Alleen bij die drie keer was namelijk sprake van een bedrijf of instelling met 500 of meer werknemers, waarbij de maximale boete kon worden opgelegd.

Redenen voor te laat of niet melden

Meldingsplichtige arbeidsongevallen komen zoals de AR stelt relatief vaak⁵ voor bij arbeidsmigranten en uitzendkrachten.⁶ Eén van de mogelijke verklaringen voor de relatief hoge aantallen slachtoffers onder arbeidsmigranten is dat hun werkzaamheden zich concentreren in sectoren waar relatief veel ongevallen plaatsvinden, zoals landbouw, transport en logistiek en de bouw.⁷ Deze werkenden zijn nog te vaak niet in een positie om arbeidsomstandigheden bespreekbaar te maken.

Met de maatregelen uit het arbeidsmarktpakket en het onverkort en met urgentie uitvoeren van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, zorgt het kabinet voor een sterkere positie van deze kwetsbare werkenden. Zo wordt een dubbele meldplicht ingevoerd voor meldingsplichtige arbeidsongevallen. Naast de al bestaande meldplicht van de inlener aan de Arbeidsinspectie krijgt ook de uitlener die de arbeidskracht ter beschikking stelt een meldplicht. Dit komt ook tegemoet aan de constatering van de AR dat niet altijd duidelijk is wie moet melden. Ook krijgt de uitlener een grotere rol om zicht te houden op de arbeidsomstandigheden bij de inlener. Het streven is dat het wetsvoorstel om dit te regelen op 1 januari 2026 in werking treedt.

De Arbeidsinspectie geeft aan dat zij in 2021, naast het schatten van de niet gemelde arbeidsongevallen, ook een selectie van «late meldingen»⁸ heeft geanalyseerd. Dit om te achterhalen wat mogelijke motieven zijn om een arbeidsongeval niet (meteen) te melden. Veel werkgevers blijken niet te weten dat ze een arbeidsongeval bij de Arbeidsinspectie moeten melden. Ook vinden werkgevers het niet duidelijk welk type arbeidsongeval ze moeten melden. Deze motieven om niet meteen te melden, zouden ook kunnen gelden voor werkgevers die een arbeidsongeval helemaal niet melden. Bij de ongevallen met uitzendkrachten bleek dat werkgevers het onduidelijk vinden wie moet melden (de inlener of de uitlener/het uitzendbureau).⁹ Onderstaand ga ik in op de aanpak om dit te verbeteren.

⁴ Wetten.nl – Regeling – Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving – BWBR0032326 (overheid.nl)

⁵ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2022/09/05/monitor-arbeidsongevallen-2021>

⁶ In het rapport van de Algemene Rekenkamer staat dat een kwart van de gevallen van ondermelding om een uitzendkracht gaat, verwijzend naar het onderzoek naar ondermelding van de Arbeidsinspectie uit 2021. Op basis van dat onderzoek kunnen echter geen conclusies getrokken worden over de verdeling van slachtoffers bij niet-gemelde arbeidsongevallen.

⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, Monitor arbeidsongevallen en klachten arbeidsomstandigheden, 2021, p. 13.

⁸ Arbeidsongevallen met blijvend letsel, ziekenhuisopname of overlijden tot gevolg moeten direct bij de Arbeidsinspectie gemeld worden door werkgevers. Wanneer er pas enige tijd na het ongeval wordt gemeld is er sprake van een «late melding».

⁹ Verwijzing naar scan; <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8bedff6d69717b51893c1a39bc5a31bc7306d641/pdf>

Het aantal meldingen verbeteren

Het melden van arbeidsongevallen is om verschillende redenen belangrijk. De Arbeidsinspectie kan op basis van de meldingen onveilige situaties en/of misstanden opmerken en onderzoeken. Zo ontstaat ook zicht op de omvang en de aard van arbeidsongevallen in Nederland. Hierdoor kunnen brancheorganisaties, de Arbeidsinspectie en mijn ministerie werkgevers stimuleren te leren van (bijna) ongevallen om die in de toekomst te helpen voorkomen.

Sinds 1 januari 2023 werkt de Arbeidsinspectie met een nieuwe aanpak om onderzoek te doen naar ongevallen. Deze gedifferentieerde aanpak ongevalsonderzoek¹⁰ vergroot het leereffect bij werkgevers. Want deze aanpak biedt werkgevers de mogelijkheid om zelf onderzoek te doen naar een mogelijke overtreding van de Arbowet en met een verbeterplan te komen.¹¹

De Arbeidsinspectie heeft verschillende activiteiten ondernomen om de bekendheid van de meldplicht van de inlenende werkgever en de nieuwe werkwijze voor ongevalsonderzoek te vergroten. Dit omdat onbekendheid met de meldplicht een belangrijke factor lijkt bij het niet melden van ongevallen. De Arbeidsinspectie organiseert onder meer informatiesessies over ongevalsonderzoek en vraagt in verschillende media en vakbladen aandacht voor de nieuwe werkwijze bij ongevalsonderzoeken. De Arbeidsinspectie zoekt daarbij doorlopend de samenwerking met brancheorganisaties om werkgevers via die weg te informeren. Daarnaast bevat de website van de Arbeidsinspectie verbeterde informatie, met uitleg over wat een arbeidsongeval is en hoe de werkwijze bij een ongevalsonderzoek eruit ziet. Ook heeft de Arbeidsinspectie de meldpagina geactualiseerd, met nadrukkelijk aandacht voor het melden van arbeidsongevallen. De informatie op Arboportaal is ook geactualiseerd.

Op basis van de cijfers lijken deze activiteiten effect te hebben. De Arbeidsinspectie heeft in 2023 bijna 5% meer ongevalsmeldingen ontvangen ten opzichte van 2022 (3.866 ten opzichte van 3.700) en 30% meer klachtmeldingen op het domein veilig en gezond.¹²

Concluderend: Het aantal meldingen en het zicht op de meldingen van onveilig en ongezond werk moet zoals de AR stelt verbeteren, zeker als het gaat om kwetsbare groepen als flexwerkers en arbeidsmigranten. De inzet van de Arbeidsinspectie op bekendheid van de meldplicht van ongevallen en het wetsvoorstel dubbele meldplicht dat in voorbereiding is, zijn daarvoor belangrijk. Onveilige arbeidsomstandigheden worden gemeld en de Arbeidsinspectie gebruikt de informatie uit deze meldingen zo goed mogelijk.

2. Zicht op recidiverende bedrijven

Bevindingen van de AR

De AR schrijft dat de Arbeidsinspectie door de gehanteerde manier van registreren mogelijk minder goed zicht heeft op bedrijven die meermaals de wet overtreden. Die situatie kan volgens de AR ontstaan door

¹⁰ TK, vergaderjaar 2022–2023, 25 833, nr. 452

¹¹ Bij zeer ernstige en dodelijke ongevallen doet de Nederlandse Arbeidsinspectie onderzoek onder leiding van het Openbaar Ministerie. Onderzoek door de werkgever zelf is in deze gevallen niet van toepassing.

¹² Jaarrapportage 2023 van de Arbeidsinspectie.

bijvoorbeeld wijziging van de rechtsvorm van een bedrijf waardoor de formele werkgever kan wijzigen.

De AR ziet drie mogelijke gevolgen van het geven van meerdere ID's aan hetzelfde bedrijf door de Arbeidsinspectie. Ten eerste zijn veelplegende bedrijven minder goed in beeld en blijven daardoor mogelijk uit het zicht voor een risicogerichte inspectie. Ten tweede geeft de AR aan dat de inspecteur hierdoor de historie van het bedrijf niet goed kent. Tot slot ziet de AR risico dat de Arbeidsinspectie bij herhaalde overtredingen geen verhoogde boete oplegt terwijl er op grond van artikel 34, vijfde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet wel reden toe is.

Reactie op wijze van registreren en zicht op recidiverende bedrijven

Melding en koppeling aan juiste bedrijf

Veelplegers moeten worden aangepakt. Zowel werkgevers die dezelfde overtreding begaan (recidivisten) als werkgevers die steeds verschillende normen overtreden. Daarvoor is het van belang goed zicht te hebben op werkgevers die meermaals de wet overtreden. Op deze manier kan bewuste en berekende overtreding van arbeidswetten worden aangepakt en misstanden in werksituaties worden opgespoord. De Arbeidsinspectie laat weten hierbij als analytisch denkmodel de werkgeverspiramide¹³ te gebruiken. De top van de piramide bestaat uit werkgevers die vanuit berekenend gedrag hardnekkig de arbeidswetten overtreden en voor misstanden in werksituaties zorgen. Zij moeten rekening houden met een stevige aanpak. Daarbij gaat het om strenge handhaving door middel van het opleggen van boetes, stilleggingen en eventueel een strafrechtelijke aanpak vanuit inspectieprogramma's of de Opsporingsdienst van de Arbeidsinspectie.¹⁴ De Arbeidsinspectie geeft aan daarbij ook de bedrijfshistorie te wegen ten aanzien van regelnaleving. Hier wijst ook de AR op.

De Arbeidsinspectie geeft aan dat bij de risicogerichte inzet en de keuze voor sectoren en bedrijven wordt meegenomen welke eerdere inzet of inspectieactiviteit heeft plaatsgevonden. Ook wanneer de Arbeidsinspectie een melding ontvangt, wordt in de wijze van opvolging als één van de criteria meegewogen of eerdere meldingen over diezelfde werkgever bekend zijn.

De AR geeft een treffend voorbeeld van enkele jaren geleden waarin de Arbeidsinspectie afzag van een boete voor een geconstateerde overtreding omdat ze ten onrechte niet de fabriek maar de financiële holding ervan als werkgever had aangemerkt. Het is inderdaad zo dat als hetzelfde bedrijf een dubbele ID krijgt in het systeem van de Arbeidsinspectie dat de handhaving belemmert.

De Arbeidsinspectie moet van rechtswege steeds per individueel geval afhankelijk van de feiten en omstandigheden vaststellen of er juridisch gezien sprake is van recidive. Een inspecteur kijkt bij een inspectiebezoek naar de feiten ter plaatse en bepaalt of sprake is van een overtreding. Als dat het geval is, dan volgt een boeterapport. Een andere afdeling binnen de Arbeidsinspectie, de boeteoplegger, beoordeelt vervolgens dit boeterapport. De Arbeidsinspectie laat mij weten dat bij de opstelling van een boetebeschikking de boeteoplegger altijd controleert of de juiste rechtspersoon of bedrijf aangeschreven wordt. Incidenteel kan abusievelijk een menselijke fout gemaakt zijn als meerdere vrijwel identieke bedrijven gevestigd zijn op dezelfde plek. Hierdoor bestaat de hypothe-

¹³ Meerjarenplan 2023–2026 van de Arbeidsinspectie, p. 8.

¹⁴ Jaarplan 2024 | Jaarplan | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)

tische mogelijkheid dat recidive onopgemerkt blijft. Ik heb echter geen indicatie dat daar sprake van is.

Het punt van de AR dat het registratiesysteem voor de inspecties van bedrijven en het systeem voor de boetes niet één op één aansluiten, is juist. De Arbeidsinspectie geeft aan dat vanwege zorgvuldigheidswaarborgen functiescheiding in het verleden aanleiding heeft gegeven tot het hanteren van een systeem voor het inspectieproces en een apart systeem voor handhaving en boetes. Deze systemen zijn initieel voor verschillende doeleinden opgezet. Bij de huidige vernieuwing van het boetesysteem gaat de Arbeidsinspectie uit van integratie van de beide systemen. Dit verkleint de kans op dubbelingen of data inconsistenties.

Definitie recidiveren

Zoals de AR benoemt, is de arboregelgeving zeer specifiek over wat recidive is. Omdat het uiteindelijke rechtsgevolg van recidive zwaar is – het kan namelijk tot tijdelijke preventieve stillegging van werkzaamheden leiden – is het extra van belang dat het onderzoek naar en de vaststelling van eventuele recidive zorgvuldig gebeurt. De Arbeidsinspectie geeft aan dat zij altijd per individuele werkgever dient vast te stellen of het daadwerkelijk een recidive betreft. Bijvoorbeeld de rechtsvorm van een onderneming kan wijzigen met als gevolg dat de formele werkgever wijzigt, terwijl de postcode, werkzaamheden en de locatie hetzelfde blijven. Bij constatering van eenzelfde (soort) overtreding als de eerdere overtreding op dezelfde locatie bestaat juridisch gezien dan toch géén grond voor aanmerking als recidive. De handhavingspraktijk van de Arbeidsinspectie laat zien dat zulke omvormingen plaatsvinden. Mogelijk juist met als oogmerk om de aanmerking als recidive te voorkomen.

Over recidive meldt de Arbeidsinspectie mij voor de volledigheid nog het volgende. Een werkgever kan in een boetebeschikking pas als recidivist worden aangemerkt als de voorgaande zelfde (soort) overtreding onherroepelijk vaststaat, dus als alle rechtsmiddelen zijn benut en de rechter de eerdere boetebeschikking niet heeft vernietigd. Vanwege de lengte van bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures kan hier de nodige tijd overheen gaan. Gevolg is dat inspecteurs en de boeteoplegger soortgelijke overtredingen bij nieuwe inspecties gedurende die periode formeel niet als recidive kunnen aanmerken. Hierdoor kunnen geen hogere boetes worden opgelegd.

Concluderend: De wijze van registreren van bedrijven heeft de aandacht van de Arbeidsinspectie. Bij de afweging waar de Arbeidsinspectie het meeste effect kan behalen, weegt de inspectie de bedrijfshistorie mee. Zowel bij de opvolging van meldingen als in het risicogerichte toezicht. Het integreren van het vernieuwde boetesysteem met het registratiesysteem voor de inspecties van werkgevers zal de kans op dubbelingen of data consistenties verkleinen.

Tot slot

Het aantal doden, zieken en ongevallen door het werk moet drastisch omlaag, naar nul doden door het werk («zero death»). Om dit te bereiken leven alle werkgevers, opdrachtgevers en werkenden de arboregelgeving na. En het kabinet vindt het belangrijk dat de sociale partners en alle betrokken stakeholders actief aan de ambities bijdragen. Hiervoor is ook van belang dat alle (meldingsplichtige) arbeidsongevallen gemeld worden bij de Arbeidsinspectie, dat de Arbeidsinspectie alles in het werk blijft stellen om de bekendheid van de meldplicht te vergroten en de informatie uit deze meldingen zo goed mogelijk gebruikt. En dat de

Arbeidsinspectie ook nadrukkelijk de bedrijfshistorie meeweegt bij de beoordeling van meldingen en in de beslissing bij sanctionering van overtredingen.

Ik waardeer de tijd en moeite die de AR in dit focusonderzoek heeft gestoken. En ik kijk uit naar de resultaten van het aangekondigde vervolgonderzoek.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip